

Die regionale Dimension des Afghanistankonfliktes in Obamas „AfPak-Strategie“: Lessons Learned?

Melanie Hanif

Mit einer Großoffensive geht die US-Armee seit Anfang Juli gegen Aufständische in der südafghanischen Provinz Helmand vor, die als Hochburg der Taliban und Zentrum des Opiumanbaus gilt. Vor den afghanischen Präsidentschaftswahlen sollen so von den Taliban kontrollierte Gebiete zurückgewonnen werden.

Analyse:

Seit dem Amtsantritt der Regierung Obama wurden in der US-amerikanischen Afghanistanstrategie Kurskorrekturen vorgenommen. Diese sind in einem Weißpapier vom März 2009 dargelegt. Das Strategiepapier identifiziert den afghanisch-pakistanischen Problemnexus als Bedrohung der globalen Sicherheit und dessen Lösung als grundlegendes Interesse der USA. Fraglich bleibt, ob damit der bisher vernachlässigten regionalen Dimension des Konfliktes ausreichend Rechnung getragen wird.

- Als Antwort auf das Erstarren der Milizen im Nordwesten Pakistans führt die pakistanische Armee seit dem Frühsommer eine Offensive in der Nordwestlichen Grenzprovinz (North-West Frontier Province – NWFP) durch. Die Gefechte haben um die zwei Millionen Binnenflüchtlinge zur Folge.
- Dies zeigt, dass es den Aufständischen nicht nur gelungen ist, taktische Erfolge gegen die internationalen Streitkräfte in Afghanistan zu verbuchen, sondern auch, die Kämpfe auf pakistanisches Territorium auszuweiten.
- Hinzu kommt politische Unsicherheit in Afghanistan, denn die interne wie die internationale Unterstützung für Präsident Hamid Karzai erscheint brüchig. Beobachter befürchten eine weitere Eskalation der Gewalt, sollte er am 20. August 2009 nicht mit deutlichem Vorsprung wiedergewählt werden.
- Seit dem Amtsantritt Obamas steht das US-amerikanische Vorgehen in Afghanistan auf dem Prüfstand. Die Ernennung Richard Holbrookes zum Sonderbeauftragten für Afghanistan und Pakistan sowie die Aufstockung der US-Truppen in Afghanistan um mindestens 17.000 Soldaten weisen auf einen Strategiewechsel und eine Priorisierung des Afghanistan-Pakistan-Nexus in der US-amerikanischen Außenpolitik hin.

Schlagwörter: Außenpolitik der USA, Afghanistan, Pakistan

1. Die regionale Dimension des Afghanistankonfliktes

Mit den Anschlägen vom 11. September 2001 und dem darauffolgenden Einmarsch internationaler Truppen in Afghanistan wurde die Situation am Hindukusch als Bedrohung der globalen Sicherheit „wiederentdeckt“. Nachdem die internationalen Streitkräfte rasche militärische Erfolge gegen Al Qaeda und Taliban errungen hatten und sich eine Stabilisierung der Sicherheitslage in Afghanistan abzuzeichnen schien, wurde der Einsatz seit 2003 von einem anderem Schauplatz im US-amerikanischen „War on Terror“ überschattet, dem Irakkrieg (Rubin 2007: 58; Steinberg 2007: 1 f.). Ungeachtet des wechselhaften Interesses an der globalen Bedrohung, die von Afghanistan ausgeht, blieb die regionale Dimension des Konfliktes weitgehend vernachlässigt. Dies hängt einerseits mit der geopolitischen Lage Afghanistans zusammen, andererseits mit der bisherigen US-amerikanischen Strategie für das Land und dessen Nachbarn.

In Afghanistan überlagern sich die drei regionalen Sicherheitssysteme Südasiens, Zentralasiens und des Nahen Ostens (Afghanistan Study Group 2008: 37). Die Zuordnung des Landes zu einem dieser Systeme fällt schwer. Dieses Problem findet seinen Ursprung in der britischen Kolonialpolitik. So entwarfen die Briten während des „Great Game“ im 19. Jahrhundert ein mehrstufiges System, um die Grenze der Kolonie Britisch-Indien zu sichern (Rubin 2007: 62 f.). Unterschieden wurde zum einen zwischen dem Kernland Britisch-Indiens und einem teilautonomen Gebiet östlich des Indus, das heute weitgehend den pakistanischen Unruheprovinzen Belutschistan, Nordwestliche Grenzprovinz (NWFP) und den Stammesgebieten unter Bundesverwaltung (FATA) entspricht. Zum anderen wurde das „unkontrollierbare“ Territorium nordöstlich der Durand-Linie¹ zum Puffer zwischen den britischen, russischen und persischen Einflussphären. Infolgedessen entsprechen die Grenzen des afghanischen Staatsgebiets weder der Besiedlung durch Stämme und ethnische Gruppen noch der Logik regionaler Sicherheitssysteme. Diese

¹ Mit der Durand-Linie wurde 1893 die nordwestliche Grenze Britisch-Indiens vorläufig festgelegt. 1947 wurde die Linie zur Grenze zwischen dem nun unabhängigen Staat Pakistan und Afghanistan. Da diese Grenze durch paschtunische Stammesgebiete verläuft, wurde sie von afghanischer Seite nicht anerkannt.

geopolitische „Pufferlage“ ist die Ursache vieler Probleme im heutigen Afghanistan.

So erschweren allein die Auswirkungen des Indien-Pakistan-Konfliktes² in Südasiens eine Stabilisierung Afghanistans erheblich. Denn solange Pakistan in Kabul und Neu-Delhi zwei feindlich gesinnte Regierungen an der Macht sieht, die Teile des pakistanischen Territoriums beanspruchen, werden sich Politiker in Islamabad kaum je eindeutig zwischen der Vision eines stabilen Afghanistans, auf das sie keinen Einfluss haben, und der Option „kontrollierter Instabilität“ am Hindukusch entscheiden können. Ohne Mitwirkung Pakistans, das zeigen die Bemühungen der letzten acht Jahre, ist die Befriedung und Kontrolle der Stammesregionen entlang der pakistanisch-afghanischen Grenze allerdings unmöglich (Rubin/Rashid 2008: 36 ff.; Kjærnet/Torjesen 2008: 8 f.).

Zusätzlich werden die Stabilisierungsversuche in Afghanistan durch die Dynamiken in den anderen Nachbarregionen verkompliziert – vor allem Chinas und Russlands Engagement in Zentralasien und Irans Hegemoniestreben im Nahen Osten – und durch deren Bewertung seitens US-amerikanischer Außenpolitiker. So bemühte man sich bereits während der Regierungszeit George W. Bushs, die regionale Dimension des Afghanistankonfliktes stärker zu berücksichtigen. Jedoch verhinderte die US-amerikanische Einschätzung bezüglich Partnern, Konkurrenten und Widersachern in der Region, dass ein effektiver regionaler Lösungsansatz entwickelt wurde. Vor allem die Tatsache, dass Pakistan den Status eines „Major Non-NATO Ally“ der USA erhielt, während Iran auf der Achse des Bösen verortet wurde und Indien in der Afghanistanfrage zumeist als unbeteiligter Dritter erschien, verfehlte eine realistische und differenzierte Einschätzung dessen, was einzelne Akteure zu einem regionalen

² Seit ihrer Unabhängigkeit führten Indien und Pakistan offiziell drei Kriege gegeneinander. Hinzu kommen zahlreiche kleinere militärische Auseinandersetzungen, die sich teilweise am Rande eines vollständigen Kriegsausbruchs bewegten wie zuletzt in der Kargil-Krise im Jahr 1999. Im Brennpunkt der Streitigkeiten steht zumeist das umkämpfte Territorium Jammu & Kaschmir. Seit 1972 trennt eine offiziell demarkierte Waffenstillstandslinie („Line of Control“ – LoC) die indischen und pakistanischen Teile Kaschmirs. Da beide Staaten jedoch nach wie vor ganz Kaschmir für sich beanspruchen und die De-facto-Grenze dementsprechend nicht anerkennen, dauert der Kaschmirkonflikt als Symbol der anhaltenden indisch-pakistanischen Rivalität fort.

Lösungsansatz beitragen können (Rubin/Rashid 2008: 32 ff.; Moore 2007: 283).

So wurde das Potenzial, das vor allem Indien und Iran für die Stabilisierung hätten einbringen können, aufgrund der Animositäten zwischen Indien und Pakistan sowie zwischen den USA und Iran nicht umfassend genutzt. Stattdessen setzte die Regierung Bush hauptsächlich auf Pakistans Militärmachthaber, General Pervez Musharraf, der wiederum kein Geheimnis aus seiner eigenen Zielsetzung machte: Indiens Einfluss in Afghanistan zu minimieren. Gleichzeitig wollte er die Taliban schonen, ohne den Westen völlig zu verprellen. Daraus ergab sich seine mittelfristig durchaus zweckmäßige Doppelstrategie, die USA im Kampf gegen Al Qaeda zu unterstützen, ohne dabei zu hart gegen lokale Fundamentalisten im afghanisch-pakistanischen Grenzgebiet vorzugehen.

Eine Konsequenz dessen, dass regionale Interessen, Einflussphären und Lösungskapazitäten in der bisherigen US-amerikanischen Afghanistanstrategie vernachlässigt wurden, ist beispielsweise, dass die westafghanischen Gebiete heute zwar gut mit der iranischen Infrastruktur vernetzt sind, nicht aber mit jener der übrigen afghanischen Provinzen. Darüber hinaus nutzen Indien und Pakistan Afghanistan als einen weiteren Austragungsort ihrer Rivalität, was die Bemühungen um Wiederaufbau untergräbt (Rubin/Rashid 2008: 31; Kjærnet/Torjesen 2008: 10). Insgesamt erscheint die Sicherheitslage in der Region heute fragiler als vor acht Jahren. Dies zeigt sich unter anderem daran, dass die US-amerikanische Armee im Jahr 2008 in Afghanistan die höchsten Verluste seit Beginn der *Operation Enduring Freedom* zu verzeichnen hatte (Remarks by the President, 27.03.2009). Die weiterhin steigende Zahl der Opfer, die der Afghanistaneinsatz im Militär wie in der Zivilbevölkerung fordert, ist umso schwerer zu rechtfertigen, als selbst das Minimalziel der Mission – die Strukturen von Al Qaida und Taliban zu zerschlagen – in weite Ferne gerückt ist (Starr 2008: 351).

Seit Anfang Juli dieses Jahres versuchen die US-Truppen mit einer Großoffensive die Unruheprovinzen im Süden des Landes zu stabilisieren, um die Sicherheit der Kandidaten und Wähler bei den Präsidentschaftswahlen am 20. August zu gewährleisten. Mit demselben Ziel startete jüngst auch die deutsche Bundeswehr im Norden des Landes eine Offensive. Die Präsidentschaftswahlen gelten als wichtige Wegmarke der künftigen

Entwicklung Afghanistans. Präsident Hamid Karzai – seit dem US-amerikanischen Einmarsch ein Garant der Stabilität Afghanistans – ist nach Obamas Amtsantritt zunehmend in die Kritik geraten. Internationale Geber werfen seiner Regierung vor, korrupt zu sein und zu wenige Hilfsgelder in den Wiederaufbau des Landes sowie in die Verbesserung der Sicherheitssituation zu investieren. Da sich unmittelbar vor der Wahl jedoch kein mächtiger Gegner abzeichnet und auch Washington keine personelle Alternative in Aussicht scheint, könnte Karzai im August eine weitere Amtszeit als Präsident erringen.

Ungeachtet ihres Ausgangs dienen die Wahlen als Maß für den Erfolg des internationalen Stabilisierungseinsatzes am Hindukusch. Könnten sie aufgrund der bedrohten Sicherheitslage nicht oder nur stark eingeschränkt stattfinden, wäre dies für alle an der Mission beteiligten Staaten ebenso wie für die NATO ein schwerer Schlag.

2. Die neue US-amerikanische Afghanistanstrategie

Die Destabilisierung der politischen Situation in Pakistan seit Mitte 2007, die ein Jahr später im Rücktritt Musharrafs als Präsident gipfelte, erhöhte in Washington den Druck, die Rolle Pakistans in Afghanistan neu zu bewerten. Dass sich die nicht abgesprochenen Drohnenangriffe der USA auf pakistanisches Gebiet seit Herbst 2008 häufen, zeugt von wachsenden Zweifeln an der Verlässlichkeit pakistanischer Zusagen, gegen Extremisten im eigenen Land vorzugehen.

Darüber hinaus eröffnete die Beruhigung der Lage im Irak neue Möglichkeiten für die US-Afghanistanstrategen: zum einen durch frei werdende Truppenkapazitäten, zum anderen durch neue Erfahrungen in der Bekämpfung von Aufständen und Terrorismus. Nicht zu unterschätzen ist des Weiteren die moralische Dimension des Strategiewechsels. Vor allem nach dem Wahlsieg Obamas wollte sich Washington vom Abenteuer Irak verabschieden und neue Anstrengungen unternehmen, „den richtigen Krieg“ in Afghanistan zu gewinnen. Wie wichtig Obama dieses Ziel ist, machte er deutlich, als er unmittelbar nach seinem Amtsantritt Richard Holbrooke zum Sonderbeauftragten für Afghanistan und Pakistan ernannte. Wenig später

genehmigte er eine Aufstockung der US-Truppen in Afghanistan um 17.000 Soldaten, ein Vorgehen, das an den „Surge“ im Irak erinnert. Im März legte die Regierung Obama schließlich ein Weißpapier (White Paper of the Interagency Policy Group's Report on U.S. Policy toward Afghanistan and Pakistan) vor, das Ergebnis eines umfassenden Evaluierungsprozesses der US-amerikanischen Afghanistanstrategie ist.

Das Papier spricht die Schwächen des bisherigen Vorgehens der USA, insbesondere den zu geringen und ineffektiven Einsatz von Mitteln, ebenso an wie deren sichtbarste Folge: das Wiedererstarken der Extremisten in Süd- und Ostafghanistan. Unter dem Stichwort „Smart Power“ will man in Washington künftig auf eine ausgewogene Mischung aus diplomatischen, informationspolitischen, militärischen und wirtschaftlichen Machtmitteln setzen (White Paper, 2009: 1 f.). Diese allgemeine Schwerpunktverschiebung weg von der Überbetonung der militärischen Komponente des Einsatzes dürfte vor allem den europäischen Verbündeten der USA entgegenkommen. Abgesehen davon bestehen die wichtigsten Neuerungen darin, dass die Strategie

1. explizit zwischen zwei Gruppen islamistischer Extremisten unterscheidet: zum einen lokale Aufständische – weithin unter dem Begriff „Taliban“ zusammengefasst –, zum anderen Terroristen mit globaler Zielsetzung – in erster Linie Al Qaeda; letztere werden als Hauptgegner der USA definiert (White Paper 2009: 1);
2. Afghanistan und Pakistan ausdrücklich als einen verknüpften Konfliktschauplatz globaler Tragweite identifiziert: „Our efforts are a struggle against forces that pose a direct threat to the entire international community. [...] In approaching allies we should emphasize that our new approach is integrated between civilian and military elements and in looking at Afghanistan and Pakistan as one theater for diplomacy“ (White Paper 2009: 6).

Damit wurde die enge Verklammerung der US-amerikanischen Afghanistan- und Pakistanstrategie zur „AfPak-Strategie“ bestätigt, die im Portfolio des Sonderbeauftragten Holbrooke bereits angedeutet ist. In einer Rede anlässlich der Veröffentlichung des Weißpapiers fasste Obama all diese Punkte noch einmal zusammen: „The future of Afghanistan is inextricably linked to the future of its neighbor,

Pakistan. [...] [T]his border region has become the most dangerous place in the world. But this is not simply an American problem – far from it. It is, instead, an international security challenge of the highest order. [...] America must no longer deny resources to Afghanistan because of the war in Iraq“ (Remarks by the President, 27.03.2009).

Die Schlüsselrolle Pakistans in der Afghanistanmission wurde von der US-Regierung von Anfang an erkannt. Anders als in der Regierung Bush wird Pakistan in der jetzigen Strategie jedoch nicht mehr uneingeschränkt als Partner eingestuft, sondern nun zu einem Teil des Problems erklärt. Schließlich gilt als erwiesen, dass seit den frühen militärischen Erfolgen der Koalitions- und NATO-Truppen in Afghanistan zentrale Kommando- und Nachschubstrukturen der Extremisten nach Pakistan verlagert wurden (Rubin 2007: 58 f.; Steinberg 2007: 2). Gerade diese Verflechtungen zwischen Afghanistan und Pakistan verleihen dem lokalen Phänomen einer fundamentalistischen Bewegung globale Bedeutung (White Paper 2009: 1).

So zeigte sich Islamabad in der Vergangenheit tolerant bis unterstützend gegenüber den Fundamentalisten in Afghanistan wie im eigenen entlegenen nordöstlichen Grenzgebiet. Einerseits wollte man durch ein wohlgesinntes, islamistisches Regime in Kabul strategische Tiefe gegenüber Indien gewinnen, andererseits konnten die im Grenzgebiet trainierten Extremisten im Kleinkrieg gegen Indien in Kaschmir eingesetzt werden. Auch nachdem sich Musharraf nach den Anschlägen vom 11. September 2001 der US-geführten „Koalition gegen den Terrorismus“ angeschlossen hatte, stand Islamabad stets im Verdacht, die internationalen Hilfsgelder nicht vorrangig für den Kampf gegen extremistische Elemente im eigenen Land zu verwenden. Obama hat dies bei der Ankündigung des Strategiewechsels nochmals klar formuliert: „And after years of mixed results, we will not provide a blank check. Pakistan must demonstrate its commitment to rooting out al Qaeda and the violent extremists within its borders“ (Remarks by the President, 27.03.2009). Die Brisanz der pakistanischen Rolle liegt nicht nur darin begründet, dass Pakistan den Extremisten immer wieder einen Rückzugsraum oder gar aktive Hilfe geboten hat. Vielmehr ist Pakistan, ein fragiler und atomar gerüsteter Staat, heute selbst eines der verwundbarsten Ziele des internationalen islamistischen Terrorismus.

Die US-amerikanische „AfPak-Strategie“ bricht mit dem Schein, Pakistan sei gleichberechtigter Partner der USA im Kampf gegen den Terrorismus. Vielmehr wird es als Teil des Problems oder bestenfalls als Empfänger US-amerikanischer Unterstützung dargestellt. Dennoch differenziert die Strategie weiterhin zwischen Pakistan und Afghanistan, vor allem was realistische Szenarien des günstigsten Ausgangs betrifft. Während die Zielsetzung in Afghanistan nunmehr äußerst minimalistisch ausfällt und hauptsächlich darin besteht, funktionierende Sicherheitskräfte und eine handlungsfähige Regierung aufzubauen, will man in Pakistan nicht hinter den Status quo einer zivilen, verfassungsmäßigen und demokratisch legitimierten Regierung zurückfallen. Während in Afghanistan der Schwerpunkt also deutlich darauf liegt, Sicherheit zu gewährleisten, sollen in Pakistan die demokratischen Strukturen konsolidiert werden. Der entscheidende Unterschied, in dem diese zusätzliche normative Zielsetzung begründet liegt, scheint die weitaus pessimistischere Einschätzung der zivilgesellschaftlichen Komponente in Afghanistan zu sein.

Die strategische Verknüpfung Afghanistans und Pakistans bewirkt, dass die USA trilaterale Dialogstrukturen mit den beiden Staaten stärken wollen. Des Weiteren sollen eine regionale Kontaktgruppe sowie ein Forum für Wirtschafts- und Sicherheitskooperation eingerichtet werden, welche die regionale Komponente der Afghanistanstrategie festigen sollen (White Paper 2009: 1 f.). In diesen Gremien sollen alle Staaten vertreten sein, die aus US-Sicht besonderes Interesse an einem stabilen Afghanistan haben. Neben Pakistan und Afghanistan umfasst dies die NATO-Mitglieder, sonstige in Afghanistan engagierte Staaten, die zentralasiatischen Republiken, die Golfanrainerstaaten sowie Russland, China und Indien (Remarks by the President, 27.03.2009).

3. Lessons Learned?

Die bisherige Afghanistanstrategie der USA sah sich dem Vorwurf ausgesetzt, die Bemühungen um Stabilisierung seien für eine Umsetzung im „luftleeren Raum“ entworfen und würden insbesondere die regionale Dimension des Konfliktes vernachlässigen. Fraglich ist, ob die strategischen Anpassungen ausreichen, um diesen Mangel zu beheben.

Festgehalten werden muss, dass Washington mit seiner neuen Strategie auf einige wichtige Forderungen eingeht, die Beobachter seit langer Zeit stellen. Hierzu zählen: den Mittelaufwand auf das in internationalen Stabilisierungsmissionen übliche Niveau anzuheben, zwischen Extremisten mit lokalen Zielsetzungen und solchen mit globalen Motiven sowie zwischen integrationsbereiten und unversöhnlichen Aufständischen zu unterscheiden, die zivil-militärische Zusammenarbeit sowie die Kommunikation zwischen internationalen Streitkräften und der afghanischen Bevölkerung zu verbessern.

Allerdings bietet die teilweise mechanistisch anmutende und kurzfristige Sichtweise im Weißpapier weiterhin Anlass zur Skepsis, was die Umsetzung der geplanten Schritte anbelangt. Dies gilt hauptsächlich mit Blick auf die Reintegration gesprächsbereiter Aufständischer; hierzu heißt es in dem Papier: „We can help this process along by exploiting differences among the insurgents to divide the Taliban’s true believers from less committed fighters“ (White Paper 2009: 4). Zweifelhaft bleibt, wie „nichtideologische Aufständische“ tatsächlich identifiziert werden sollen und wie im Dialog mit diesen die Ziele Sicherheit und Stabilität gegenüber der Einhaltung grundlegender Menschenrechte abgewogen werden (Fotini/Semple 2009: 34 ff.).

Positiv ist die Tatsache zu bewerten, dass der Gedanke, die US-amerikanische Strategie und damit die internationalen Bemühungen in den regionalen Kontext einzubetten, zumindest in Ansätzen vorhanden ist. Die Regionalisierung der Sicherheitslage Afghanistans findet Ausdruck sowohl in der Definition des Problems – Afghanistan und Pakistan als verknüpfter Konfliktschauplatz – als auch im Lösungsversuch – Einrichtung einer regionalen Kontaktgruppe sowie eines Wirtschafts- und Sicherheitsforums. Beide Aspekte weisen jedoch Schwachpunkte auf.

Zwar war es längst überfällig, Pakistans Rolle innerhalb der „Koalition gegen den Terrorismus“ und die Blankoschecks an den pakistanischen Sicherheitsapparat kritisch zu prüfen. Konsequenterweise erscheint auch, dass die angeführte Doppelstrategie Islamabad nun damit quittiert wird, dass Pakistan auch dem Anschein nach nicht mehr als gleichberechtigter Partner der USA, sondern als Teil des Problems eingestuft wird. Doch birgt die jetzige US-amerikanische Antwort auf das jahrelang geduldete Verhalten Pakistans das Risiko,

die politischen Ursachen dieser Doppelstrategie Islamabad sogar noch zu verschärfen.

Denn zugrunde liegt die überzogene Bedrohungswahrnehmung eines Staates, der die eigene Souveränität durch einen übermächtigen Nachbarn, Grenzstreitigkeiten und Separatismusbewegungen in Gefahr sieht. Die unilateralen Drohnenangriffe stellen eine offene Missachtung pakistanischer Hoheitsrechte auf dem eigenen Staatsgebiet dar. Dies mag aus US-Perspektive durch Pakistans Unfähigkeit gerechtfertigt sein, das Grenzgebiet unter Kontrolle zu bekommen. Dieses Vorgehen wird die pakistanische Sicherheitsparanoia jedoch weiter schüren, was langfristig das interne Machtgleichgewicht wieder in Richtung Sicherheitsapparat und weg von zivilen Strukturen verschieben dürfte.

Darüber hinaus können mit den Angriffen zwar Gebiete zurückerobert werden, aber das langfristig ebenso wichtige Ziel der USA, nämlich die Unterstützung der lokalen Bevölkerung zurückzugewinnen („winning back the hearts and minds“), wird dadurch weiter untergraben. So wird das US-amerikanische Vorgehen in diesem Punkt allen regionalen Feindseligkeiten zum Trotz nicht nur in Pakistan, sondern auch in den Nachbarstaaten als arrogant und illegitim bewertet. Dass diese Angriffe auch zivile Opfer fordern, wirkt sich katastrophal auf das ohnehin angeschlagene Image der USA in der Region aus und ist Wasser auf die Mühlen amerikakritischer Kräfte von Teheran bis Peking und von Moskau bis Neu-Delhi.

Aus der Perspektive Islamabad ist es gewiss ein diplomatisches Debakel, in der US-Strategie in einem Atemzug mit dem „Problem Afghanistan“ genannt zu werden. Ebenso schwerwiegend dürfte für pakistanische Politiker sein, nun eben nicht mehr auf einer Stufe mit dem Rivalen Indien zu stehen. Zwar setzt sich in US-amerikanischen Regierungskreisen die Einsicht durch, Afghanistan könne nicht dauerhaft befriedet werden, solange der Kaschmirkonflikt schwelt; allerdings konnte Indien im Vorfeld von Obamas Amtseinschwörung verhindern, im Geschäftsbereich eines US-Sonderbeauftragten für Südasien benannt zu werden. Diese diplomatische Degradierung Pakistans im Vergleich zu Indien verletzt regionale Sensibilitäten und dürfte – gerechtfertigt oder nicht – einer Lösung der zugrunde liegenden Konflikte eher abträglich sein.

Diskussionswürdig erscheint auch der im Weißpapier vorgeschlagene regionale Lösungsansatz. Die geplanten Kontakt- und Kooperationsforen laufen Gefahr, als überladene und handlungsunfähige Papiertiger zu enden. Denn sollten sie tatsächlich alle Mitglieder umfassen, wie es Obama in seiner Rede angekündigt hat, wären beinahe alle Staaten Nordamerikas, Europas und Asiens (außer Südostasiens) Mitglieder dieser Foren, die damit das Etikett „regional“ nicht verdient hätten. Prinzipiell teilen die genannten Staaten zwar das Interesse an einem stabilen Afghanistan; abgesehen von diesem Minimalkonsens sind die Belange jedoch so divergent, dass sich ein Gremium dieser Zusammensetzung kaum auf konkrete Vorgehensweisen einigen können.

Sinnvoll erschiene daher, globale Interessengruppen – also NATO-Mitglieder und andere Staaten mit in Afghanistan stationierten Truppen – von regionalen zu unterscheiden. Dann ginge es darum, eine Struktur zu finden, in der eine Kerngruppe direkt betroffener Staaten die tatsächlich regionalen Probleme lösen kann. Dies würde in erster Linie Afghanistan, Pakistan, Indien, Iran und gegebenenfalls die zentralasiatischen Anrainerstaaten Afghanistans sowie die Türkei umfassen. Dazu könnten beispielsweise die bestehenden trilateralen Dialogstrukturen zwischen Afghanistan, Pakistan und Iran ausgebaut werden oder es könnte ein eigenes Forum geschaffen werden, sollten die Widerstände gegen eine Erweiterung zu groß sein. Die USA, Russland und China könnten Beobachter dieser Treffen sein und als Garanteure dort beschlossener regionaler Abkommen fungieren.

Zusammenfassend kann man sagen: Der Versuch, die regionale Dimension stärker in der US-amerikanischen Afghanistanstrategie zu berücksichtigen, ist begrüßenswert. Wichtig ist, dass regionale Kooperationsforen, die zur Lösung der zugrunde liegenden Konflikte beitragen sollen, alle wichtigen regionalen Akteure (das heißt im Kern Afghanistan, Pakistan, Indien und Iran) einschließen und darüber hinaus die Unterstützung der in der Region aktiven globalen Mächte USA, Russland und China genießen. Ein größeres Format würde jedoch nicht dazu beitragen, dass ein regionales Gremium umsetzbare Lösungen erarbeiten kann. Entscheidend für eine nachhaltige Stabilisierung der Region ist zudem, dass sich die USA und Iran sowie, wichtiger noch, Indien und Pakistan einander annähern. Denn solange

Pakistan überzeugt ist, seine Sicherheit an zwei langen Landgrenzen verteidigen zu müssen, steht jeder Stabilisierungsversuch in der Region auf tönernen Füßen.

Literatur

- Afghanistan Study Group (2008): Revitalizing our Efforts, Rethinking our Strategies, Washington, DC: Center for the Study of the Presidency.
- Fotini, Christia/Semple Michael (2009): Flipping the Taliban, in: *Foreign Affairs* 88 (4), S. 34-45.
- Kjærnet, Heidi/Torjesen, Stina (2008): Afghanistan and regional instability: A risk assessment, Norwegian Institute of International Affairs Report.
- Moore, Scott (2007): Peril and promise: a survey of India's strategic relationship with Central Asia, in: *Central Asian Survey* 26 (2), S. 279-291.
- Remarks by the President on a New Strategy for Afghanistan and Pakistan, 27.03.2009, www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-by-the-President-on-a-New-Strategy-for-Afghanistan-and-Pakistan (Aufruf am 17.07.2009).
- Rubin, Barnett R. (2007): Saving Afghanistan, in: *Foreign Affairs* 86 (1), S. 57-78.
- Rubin, Barnett R./Rashid, Ahmad (2008): From Great Game to Grand Bargain, Ending Chaos in Afghanistan, in: *Foreign Affairs* 87 (6), S. 30-44.
- Starr, S. Frederick (2008): A Regional Approach to Afghanistan and Its Neighbors, in: Tellis, Ashley J. et al. (eds.): *Challenges and Choices (Strategic Asia 2008-09)*, Seattle: National Bureau of Asian Research, pp. 333-362.
- Steinberg, Guido (2007): The Return of al-Qaida, SWP Comments 22.
- White Paper of the Interagency Policy Group's Report on U.S. Policy toward Afghanistan and Pakistan, März 2009, www.whitehouse.gov/assets/documents/Afghanistan-Pakistan_White_Paper.pdf (Aufruf am 17.07.2009).

■ Die Autorin

Melanie Hanif M.A. ist Doktorandin am GIGA und wissenschaftliche Mitarbeiterin im Regional Powers Network (RPN).

E-Mail: hanif@giga-hamburg.de, Website: <http://staff.giga-hamburg.de/hanif>.

■ GIGA-Forschung zum Thema

Das *Regional Powers Network* (RPN) erforscht den Aufstieg regionaler Führungsmächte in Afrika, Asien, Lateinamerika und im Nahen Osten; es befasst sich mit Interessen, Ressourcen und Strategien von Regionalmächten sowie mit den Optionen etablierter Mächte im Umgang mit Regionalmächten. Das RPN wird im Rahmen des Paktes für Forschung und Innovation finanziert (2008-2010). Weitere Informationen unter: www.giga-hamburg.de/rpn.

■ GIGA-Publikationen zum Thema

Beck, Martin (2009): Nahostpolitiker wider Willen? Der israelisch-palästinensische Konflikt als Herausforderung für Barack Obama, *GIGA Focus Nahost*, Nr. 2.

Betz, Joachim (2008): Schwerpunktverschiebung nach Asien? China und Indien als aufstrebende Großmächte, in: *Peripherie*, Nr. 111, S. 280-300.

Gaier, Malte/Mattes, Hanspeter (2007): Pakistans innenpolitische Krise: Militärherrschaft und ihre Gegenkräfte, *GIGA Focus Nahost*, Nr. 1.

Godehardt, Nadine (2008): Gegensätze in Zentralasien: China und Russland ziehen nicht an einem Strang, *GIGA Focus Asien*, Nr. 11.

Godehardt, Nadine/Hanif, Melanie/Sakaeda, Ryoma (2009): Sicherheitspolitische Herausforderungen der Regierung Obama in Asien, *GIGA Focus Asien*, Nr. 1.

Hanif, Melanie (2008): Amerikanische Indienpolitik 2001-2006. Zwischen globalen Machtverschiebungen und dem Kampf gegen den Terrorismus, Hamburg.

Hanif, Melanie (2009): Indian Involvement in Afghanistan: Stepping Stone or Stumbling Block to Regional Hegemony?, *GIGA Working Paper*, Nr. 98.

Kursawe, Janet (2006): Neue Herausforderungen für die NATO in Afghanistan, *GIGA Focus Nahost*, Nr. 10.

Nolte, Detlef / Stolte, Christina (2009): Ein Neuanfang in den Amerikas. Zur Lateinamerikapolitik der Regierung Obama, *GIGA Focus Lateinamerika*, Nr. 4.



Der *GIGA Focus* ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden unter www.giga-hamburg.de/giga-focus und darf gemäß den Bedingungen der *Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0* <http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als *GIGA Focus*, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das **GIGA German Institute of Global and Area Studies** – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Der *GIGA Focus Global* wird vom GIGA redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Wurde in den Texten für Personen und Funktionen die männliche Form gewählt, ist die weibliche Form stets mitgedacht.

Redaktion: Joachim Betz; Gesamtverantwortlicher der Reihe: Andreas Mehler; Lektorat: Vera Rathje
Kontakt: giga-focus@giga-hamburg.de; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg